

Кривошћёкова Л.П.  
**Система государственного  
управления в области  
государственно-частного  
партнерства**

В статье раскрываются особенности принятия управленческих решений государственными органами совместно с представителями гражданского общества и предпринимательства. Такого рода сотрудничество осуществляется в виде государственно-частного партнерства (ГЧП) по принципу проектного финансирования. Под системой управления государственно-частным партнерством предлагается понимать комплекс структурных элементов национальной экономики, объединенных разнообразными, специфическими по содержанию, связями и отношениями благодаря взаимной интеграции интересов, ответственности и рисков. Субъектами системы управления ГЧП являются органы государственной власти и институты (единоличный или коллегиальный исполнительный орган, специально созданный для выполнения задачи реализации конкретного ГЧП проекта), деятельность которых обеспечивает регулирующее влияние на условия, процессы, отношения сторон-партнеров ГЧП (соблюдение интересов государства, бизнеса и общества). Объект системы управления ГЧП – это условия, процессы, отношения, элементы и сектора национальной экономики, на которые направляется регулирующее воздействие государства и управленческие функции специальных коллегиальных органов управления с целью реализации партнерских отношений государства и бизнеса в рамках конкретных совместных проектов и в рамках национальной экономики в целом.

**Ключевые слова:** государственное управление, механизмы государственного управления, государственно-частное партнерство, предпринимательство, гражданское общество.

Krivoshchekova L.P.  
**The system of state management  
in the sphere of state-private  
partnership**

The article reveals the peculiarities of acceptance of administrative decisions by governments working collaboratively with civil society and business. Such cooperation takes the form of public-private partnership on the principle of project financing. Under the management of public-private partnership is proposed to understand the complex structural elements of the national economy, combined diverse, specific in content, connections and relationships due to mutual integration of interests, responsibilities and risks. We are talking about the system, which includes institutions, processes and economic levers of influence and targeted incentives that create conditions motivated the partnership between the state and private business structures. Components of the management system of the PPP are the subjects and objects of management of partner activities, tools, forms, methods, mechanisms of its implementation. The subjects of the system of management of the PPP are the public authorities and institutions (sole or collegial Executive body, specially created for the task of implementation of a particular PPP project), which provides a regulating effect on the conditions, processes, the relationship of the parties – the PPP partners (the interests of government, business and society). The object management system of PPP are the conditions, processes, relations, elements and sectors of the national economy has been forwarded to state intervention and managerial functions of the special collective management bodies with the aim of becoming partners of the state and business in the framework of specific joint projects in the framework of the national economy as a whole.

**Key words:** public administration, governance, public-private partnerships, entrepreneurship, civil society.

Кривошћёкова Л.П.  
**Мемлекеттік жеке серіктестік  
аумағындағы мемлекеттік  
басқару жүйесі**

Осы мақалада мемлекеттік органдардың кәсіпкерлік және азаматтық қоғам өкілдерімен бірлесіп шешімдер қабылдаудың ерекшеліктері ашып көрсетілген. Бұл ынтымақтастық жобалық қаржыландыру негізінде мемлекеттік-жеке меншік серіктестік нысанында іске асырылады. Мемлекеттік-жеке меншік әріптестік басқару жүйесі мүдделерін, жауапкершілік пен тәуекелдерді өзара интеграция арқылы, ұлттық экономиканың күрделі құрылымдық элементтерін, біріккен, алуан спецификалық мазмұны бойынша сілтемелер мен қатынастарды түсіну ұсынылады. Ол ынталандырылған, мемлекеттік серіктестік пен жеке бизнес-құрылымдар арасындағы дәлелді жағдайлар жасау институттарын, процестерді, жеке кәсіпкерлік структура мен экономикалық тұтқаларды қамтитын жүйені қалыптастырады. Мемлекеттік-жеке меншік серіктестік басқару жүйесінің компоненттері оны жүзеге асыратын басқару серіктестік қызметі, құралдар, нысандар, әдістері мен механизм субъектілері мен объектілері болып табылады.

**Түйін сөздер:** мемлекеттік басқару, мемлекеттік басқарудың механизмі, мемлекеттік-жеке меншіктік серіктестік, кәсіпкерлік, азаматтық қоғам.

**СИСТЕМА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ  
В ОБЛАСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННО-  
ЧАСТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА**

Государственное управление представляет собой сложную систему, функционирование которой связано с множеством внутренних и внешних переменных. Государственное управление постоянно балансирует на грани между множеством противоречий. Так, в течение последних лет режим «управляемой демократии» трансформируется в «административный режим» и сопровождается созданием «структурных предпосылок для складывания неономенклатуры, то есть целостного, закрытого от общественности, контролирующего все рычаги власти и управления». Многие ученые характеризуют современную ситуацию как «бюрократическую стабилизацию», при которой бюрократические структуры «из инструмента управления превращаются в управляющую силу». Следует констатировать, что в современной казахстанской практике данный тип господства продолжает воспроизводиться в своих основных чертах, усиливая отчуждение объекта управления от субъекта управления.

Непреодолимый интерес к проблеме отчуждения объекта управления от субъекта управления усиливается в связи со вступлением общества в эпоху информационного общества, в котором появляются все более новые формы отчуждения, которые придают проблеме глобального характера. Осмысление отчуждения можно представить в системе: бюрократический характер управления – отчуждение – публичный характер управления. Так, при высоком уровне отчуждения представителей гражданского общества и предпринимательства в процесс принятия социально значимых управленческих решений, управление принимает бюрократический характер, а при низком наоборот. Первое десятилетие XXI века показало неспособность бюрократической модели управления справиться с вызовами новой эпохи, ее неготовность адекватно реагировать на запросы граждан. В связи с этим основная задача современного этапа сводится к переходу от бюрократической модели управления к модели публичного характера управления, что предусматривает трансформацию роли государства с «верховного правителя» в «менеджера». Сравнительная характеристика бюрократического и публичного характера управления представлена в таблице 1.

Таблица 1 – Сравнительная характеристика бюрократического характера управления и публичного характера управления

Параметры сравнения	Бюрократический характер управления	Публичный характер управления
Определение	Система управления, в рамках которой управление осуществляется с помощью аппарата власти, отделенного от общества, находится над ним и обладает специфическими функциями и привилегиями. Бюрократический стиль управления характеризуется смещением интересов и цели с основного дела на вспомогательные организационные, формально-административные функции	Система управления, в рамках которой осуществляется активное влияние общественности на ход не только общественно-политических, но и социально-экономических процессов через формирование и развитие неофициальных институтов, которые призваны противостоять официальным институтам государства и, тем самым, защищать интересы граждан, общества
Предоставление услуг	Монополии по предоставлению услуг	Конкуренция по предоставлению услуг
Механизм	Бюрократический механизм	Рыночный механизм
Контроль	Бюрократический	Общественный
Решение проблем	Система ориентирована на решение типовых проблем в соответствии с традиционных алгоритмов	Предотвращение возникновения проблем
Объект измерения	Измерения расходов	Измерение результатов
Значение человека в модели	Человек является препятствием в деятельности	Человек выступает клиентом и потребителем услуг
Ответственность за решение социально значимых проблем	Ответственность государства; закономерное усложнение решаемых задач стимулирует экстенсивный рост административного аппарата при незначительной модификации соответствующих алгоритмов решения управленческих задач	Распределение ответственности государства с заинтересованными общественными и частными структурами; группы, ответственные за решение возникающих задач, формируются каждый раз по-новому, исходя из их задач, сложности и специфики
Управленческие связи	Жесткие вертикальные связи	Формируется плотная сеть горизонтального взаимодействия
Управленческие алгоритмы	Жестко регламентированы	Приобретают гибкость

Характерными чертами публичного характера управления являются: ориентация на удовлетворение частных интересов; широкая сфера их применения; иерархические отношения субъектов экономики и соответствующая субординация правовых актов и норм; подавляющее большинство норм директивно-обязательного характера; нормативно-ориентированное воздействие; прямое применение экономических санкций, ограничивающих использование ресурсов. В связи с этим, для усиления публичного характера управления необходимо наличие институтов, механизмов и процессов, с помощью которых представители гражданского общества и предпринимательства получают возможность отстаивать собственные интересы, реализуя законные права и выполняя свои обязанности. Представительственный интерес в процессе государственного управления с позиции инсти-

туциализации представляет собой механизм, с помощью которого государство на практике проводит политику сглаживания разного рода конфликтов (индивидуальных, классовых, территориальных, национальных), сближения интересов различных групп населения, создавая тем самым условия для их нормального сосуществования. Современная концепция государственного управления должна базироваться на современных реалиях в сфере экономических отношений между органами государственной власти, гражданским обществом и бизнесом. В структуре этих отношений, и как следствие, в системе государственного управления происходят изменения, продиктованные необходимостью разработки новых транспарентных действий государства, способствующих усилению управленческого потенциала. Представители гражданского общества и предпринимательства

являются клиентами органов государственной власти и выступают за прозрачность и открытость действий последних, требуя эффективности удовлетворения общегосударственных потребностей. Обоснованность требований к органам государственной власти и уровне удовлетворенности результатами их деятельности зависят от степени развития гражданского общества. Развитость гражданского общества в свою очередь зависит от степени вовлечения его представителей в процесс принятия общественно значимых решений и распределения ответственности за них [3]. Таким образом, управление принимает публичный характер. Для субъекта и объекта государственного управления характерно наличие различных

противоречивых интересов, которые в той или иной степени осознаются и выражаются, приводя их к столкновению за возможность принимать участие в процессе принятия и реализации общественно значимых управленческих решений. Поэтому, властные отношения, формирующие основу государственного управления, могут быть представлены на двух уровнях: на микроуровне и макроуровне. Наибольший интерес представляет макроуровень, то есть публичная сфера государства. На рис. 1 стрелками, идущими сверху, обозначена государственная политика, осуществляемая органами государственного управления, а то, что идет снизу – групповые интересы и ожидания, что удовлетворяются через партнерство.

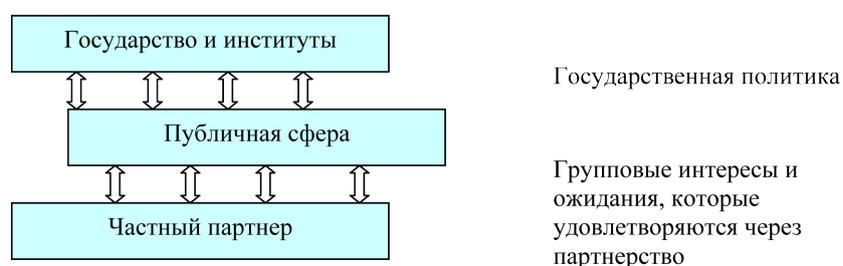


Рисунок 1 – Публичная сфера государства

Точки соприкосновения институтов власти, с одной стороны, и интересов и ожиданий представителей гражданского общества и предпринимательства – с другой, образуют публичную сферу. В данном случае термин «публичная сфера» используется «в контексте заботы о народе» – это есть обеспечение представителей гражданского общества и предпринимательства общественными благами.

По мнению подавляющего большинства практиков управления, к процессу принятия решений следует привлекать представителей предпринимательства и гражданского общества не только с целью усиления публичного характера управления, но и с целью повышения его качества. Общественно значимые управленческие решения являются результатом деятельности органов государственной власти, которая обеспечивает сохранение и / или улучшение характеристик состояния системы государственного управления. Они могут быть определены как процесс, в котором поставлена цель, сформулированы ряд задач, выделены ресурсы,

закреплена ответственность, предусмотрены исполнители. Общественно важные решения – это единственный способ разумного примирения общественного мнения и воли большинства [1]. Такого рода решения имеют общественную ценность (public value) – ценность, которая формируется в результате деятельности органов государственного управления для общества посредством предоставления возможности участия в процессе их принятия, что в итоге влияет на показатели благополучия и степень удовлетворенности общества деятельностью субъекта государственного управления. Как правило, выделяют три основных уровня принятия решений: политический, административный и макроэкономический. На первом уровне цели государства сводятся к власти и межгрупповой конкуренции и борьбе за политические позиции. На втором, государство предстает как совокупность определенным образом иерархических организаций, объединенных определенными целями. На третьем уровне – государство выступает как орган макроэкономического регулирования и

управления, главными целями которого являются обслуживание населения и интеграция общества как социального целого. Особенность процесса принятия общественно значимых решений и организации их выполнения сводится к тому, что субъект управления руководствуется незыблемым принципом относительно «проектирование» такого решения на объект управления, то есть на представителей гражданского общества и

предпринимательства, учитывать их интересы и потребности. В этом заключается принцип двойного информирования, предусматривающий информирование представителей гражданского общества и предпринимательства о целях разрабатываемых планов, проектов и программ, реализуемых органами государственного управления, а те, в свою очередь, информируют органы о своих потребностях и запросах (рис. 2).



Рисунок 2 – Механизм реализации принципа двойной информирования

Научно доказано, что эффективным может быть то решение, которое было принято органами государственной власти совместно с самим исполнителем. Другими словами, кроме органов государственного управления в лице должностных лиц, в принятии общественно значимых управленческих решений следует привлекать представителей гражданского общества и предпринимательства. Так как решения, принятые коллегиально, снижают риск ошибок, которые могут проявиться только на стадии выполнения или завершения проекта [2].

Рассмотрим механизм управления проектами. Управление проектом (Project Management) представляет собой методологию, которая позволяет не только точнее понять, что нужно сделать органам государственной власти для удовлетворения потребностей представителей гражданского общества и предпринимательства, но и определить необходимые ресурсы (человеческие, финансовые и т. д.) и распределить их, определить риски и возможности, распределить ответственность. Относительно процесса государственного управления, проект (от лат. «Projectum» – бросать вперед) следует трактовать как

комплекс взаимосвязанных, планируемых, целенаправленных мероприятий, предназначенных для достижения определенных целей с использованием установленных ресурсов.

Внедрение проектного управления в деятельность органов государственной власти позволит:

- четко определить цели, результаты и комплекс работ в рамках реализации определенного проекта с учетом возможных приемлемых рисков;
- определить центры ответственности в целом по проекту и отдельных его частей;
- создать системы комплексного планирования и прогнозирования работ и параметров проекта;
- создать системы контроля и регулирования хода выполнения проекта;
- создать команды, которые реализуют и управляют проектом с целью объединения и координации усилий всех исполнителей, вовлеченных в проект.

Результаты государственного управления, базирующиеся на концепции проектного управления, достаются потребителю (представителям гражданского общества и предпринимательства) в виде реализованных проектов

и программ, целью которых является удовлетворение общественных потребностей. Широкое применение проектно-ориентированного подхода в государственном управлении позволит повысить эффективность целенаправленной деятельности органов государственной власти и повысить эффективность системы государственного управления. Кроме того, реализация технологии проектного управления значительно ускорит реализацию приоритетных задач развития Казахстана: повышение прозрачности государственного управления, повышение эффективности управления государственным имуществом, повышение бюджетной эффективности, обеспечения рационального использования ограниченных государственных и частных ресурсов, улучшение инвестиционного климата, обеспечение инновационной направленности отечественной экономики, развитие государственно-частного партнерства.

В целях развития механизма государственно-частного партнерства в Казахстане в период с 2011-2014 годы были разработаны и приняты ряд поправок в Закон Республики Казахстан «О концессиях», предусматривающий применение новых финансовых и юридических

механизмов. Одновременно с поправками в базовый закон о концессиях были внесены изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы, законодательство в сфере естественных монополий, разработан пакет подзаконных актов. В 2015 году был принят новый закон о государственно-частном партнерстве, предусматривающий снятие ограничений по сферам применения ГЧП, расширение субъектного состава участников ГЧП и функции казахстанского центра ГЧП, повышение роли частного сектора в инициировании и подготовке проектов ГЧП. В настоящее время центром развития государственно-частного партнерства в Казахстане определен АО «Казахстанский центр ГЧП», которое осуществляет экспертизу и оценку государственных инвестиционных проектов. Центр ГЧП – проектный офис для государственных органов, т.е. это организация, осуществляющая различные функции, относящиеся к управлению проектами, сфера ответственности офиса может варьироваться от оказания поддержки в управлении проектами до прямого управления проектом. Взаимодействие проектного офиса с органами государственного управления показано на рисунке 3.

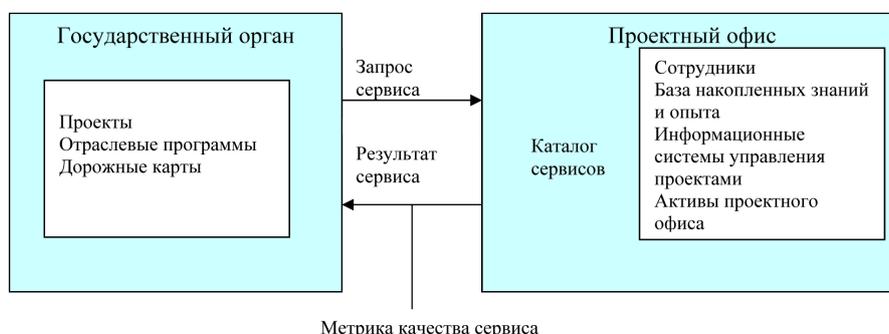


Рисунок 3 – Функции проектного органа, взаимодействие с государственными структурами

Активное использование ГЧП предусматривается антикризисным планом действий правительства РК на период 2016-2018. Среди практических мер следует выделить разработку Дорожной карты по реализации проектов ГЧП и включение целевого индикатора по реализации проектов через механизмы ГЧП в Программы развития территории. Паспорт «Дорожной карты развития государственно-частного партнерства на 2016-2018 гг.» можно представить следующим образом (таблица 2).

Паспорт «Дорожной карты развития государственно-частного партнерства на 2016-2018» содержит основные разделы: описание документа, структура участников (как для реализации крупномасштабных, так и малых инвестиционных проектов), этап внедрения. В настоящий момент на различных стадиях готовности находится 102 проекта ГЧП, на республиканском уровне прорабатываются 8 проектов, на региональном уровне – 94 проекта, из них более 50% – в сфере образования, 28% – в

здравоохранении, остальная часть проектов сосредоточена на развитии городской инфраструктуры и транспорта. Для реализации данных проектов на 2016 год предусмотрены государственные обязательства по проектам ГЧП на сумму 285 млрд. тенге. Основные крупные проекты ГЧП в Казахстане по состоянию на 1.01.2016 г. –

это строительство исправительного учреждения в городе Шымкент на 1500 мест, строительство больницы на 300 коек-мест в Усть-Каменогорске и в Актау, детской больницы в г. Семей, строительство инновационного кластера в г. Алматы при Казахском национальном университете им. аль-Фараби.

Таблица 2 – Паспорт «Дорожной карты развития государственно-частного партнерства» [4]

Описание	Название	Дорожная карта ГЧП 2016-2018	Результаты (контрольные показатели и их целевые значения)	Год / показатель	2016	2017	2018
	Описание	Реализация проектов через механизм ГЧП		Количество прорабатываемых проектов	10	15	20
	Цель	Повышение эффективности использования бюджетных средств, участие бизнеса в проектах по созданию общественно значимой и социальной инфраструктуры путем практического применения инструментов ГЧП		Количество заключенных договоров	1	2	2
				Количество сертифицированных проектных менеджеров ГЧП	1	3	5
Структура	Вовлеченные стороны	1. Акимат...области 2. Центр развития ГЧП 3. Региональный центр ГЧП 4. НПП РК «Атамекен» 5. ЦСП ГЧП	Мероприятия	1. Планирование развития инфраструктуры и учет механизмов ГЧП	законодательство	1. Закон РК «О государственно-частном партнерстве» от 11.11.2015г. 2. Закон РК «О концессиях» от 707.2006г.	
				2. Организация системы управления сферы ГЧП в регионе			
				3. Стимулирование участия негосударственного сектора в проектах общественной инфраструктуры			
Внедрение	График	Основные фазы реализации инициативы: 2016 – оценка существующей ситуации, базовое обучение ГЧП, внедрение пилотных проектов 2017 – широкомасштабное внедрение 2018 – широкомасштабное внедрение					
	Потребность в ресурсах	Инвестиции:	Прочее: ДКБ 2020 (сервисная поддержка предпринимателей)				
	Риски и угрозы	1. недостаток квалифицированных кадров на местах; 2. недоверие БВУ и финансовых институтов к проектам ГЧП; 3. нехватка технического и финансового потенциала у предпринимателей для реализации проектов ГЧП; 4. кризис доверия между экономическими партнерами; 5. наличие регулярных ограничений в отраслях (СниП, СанПиН, тарифы и пр.).					

Таким образом, для реализации региональных проектов ГЧП разрабатываются стандартизированные концессионные модели для соответствующих отраслей, типовые контракты и финансово-экономические модели (расчеты),

а также «Дорожные карты развития ГЧП» для потенциальных инвесторов и государственных органов. Данная система позволит повысить эффективность принимаемых общественно важных управленческих решений и

качество работы органов государственной власти в целом, а также сформировать новую для Казахстана культуру взаимодействия, поиска компромиссов и удовлетворения взаимовыгодных интересов представителей государства, гражданского общества и предпринимательства. Следовательно, данная система выступает важным элементом совершенствования управления на всех уровнях власти, которая способствует повышению эффективности отечественной системы государственного управления в целом. Государство, в лице

органов государственного управления, проявляя инициативу, осуществляет функцию сотрудничества с частным сектором, с целью решения общественных проблем и обеспечения удовлетворения общественных интересов. Такого рода сотрудничество осуществляется в виде государственно-частного партнерства в целях получения экономического эффекта в процессе совместного инвестирования проектов; социального партнерства, направленного на удовлетворение социальных потребностей граждан; партнерства в публично-правовой сфере.

### Литература

- 1 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.
- 2 Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. – Ростов на Дону: ИЦ «Март», 2000. – 448 с.
- 3 Пикулькин А.В. Система государственного управления. Учебник для вузов, 2-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 399 с.
- 4 Рекомендации по внедрению Дорожной карты развития государственно-частного партнерства по принципам проектного менеджмента. Режим доступа: <http://kzppp.kz/wp-content/uploads/2016/01/Mamrayev.pdf>

### References

- 1 Atamanchuk G.V. Teorija gosudarstvennogo upravlenija. – M.: Juridicheskaja literatura, 1997. – 400 s.
- 2 Zerkin D.P., Ignatov V.G. Osnovy teorii gosudarstvennogo upravlenija. Kurs lekcij. – Rostov na Donu: IC «Mart», 2000. – 448 s.
- 3 Pikul'kin A.V. Sistema gosudarstvennogo upravlenija. Uchebnik dlja vuzov, 2-e izd. M.: JuNITI-DANA, 2000. – 399 s.
- 4 Rekomendacii po vnedreniju Dorozhnoj karty razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva po principam proektnogo menedzhmenta. Rezhim dostupa: <http://kzppp.kz/wp-content/uploads/2016/01/Mamrayev.pdf>